

Universidad Del Salvador
Facultad de Ciencias Sociales
Doctorado en Ciencia Política



Toma de Decisiones en Gobiernos Locales

Estudio de Casos, Córdoba, Argentina

Tesis Doctoral

Doctoranda: Lic. Mirian Basso
Director: Dr. Arturo Fernández

Río Cuarto, Córdoba, Argentina, febrero del 2008



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INDICE

| | |
|-------------------|-------|
| Resumen..... | 8, 9 |
| Introducción..... | 10-14 |



PARTE UNO, ENFOQUE 15-48

| | |
|--------------|----|
| Resumen..... | 17 |
|--------------|----|

Supuestos.....18-21

| | |
|--|-------|
| Decisión..... | 22-34 |
| Legitimidad..... | 35-38 |
| Ciudadanía..... | 39,40 |
| Poder, Autoridad y Visibilidad..... | 41,42 |
| Modelo de Reflexión, Observación y Análisis..... | 43-46 |
| Conceptos y Fuentes..... | 47,48 |

PARTE DOS, TERRITORIO 49-85

| | |
|--------------|----|
| Resumen..... | 50 |
|--------------|----|

| | |
|---|-------|
| Argentina | 51-72 |
| Historia y Ciudadanía argentina..... | 54-64 |
| Pensamiento estratégico en Argentina..... | 65,66 |
| Gobierno | 67-72 |

| | |
|---|-------|
| Córdoba | 73-85 |
| Casos: cuatro gobiernos locales de Córdoba..... | 80-82 |
| Comportamiento Electoral..... | 83-85 |

PARTE TRES, CASOS 86-159

| | |
|--------------|----|
| Resumen..... | 87 |
|--------------|----|

BULNES 88-104

| | |
|---|---------|
| Foto Aérea..... | 89 |
| Mapa Urbano..... | 90 |
| Datos..... | 91-93 |
| Intendente..... | 94,95 |
| Concejo Deliberante..... | 95-97 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones del Intendente..... | 97-99 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones del Concejo Deliberante..... | 100-102 |
| Toma de Decisiones..... | 103,104 |

GENERAL DEHEZA 105-122

| | |
|---|---------|
| Mapa Urbano..... | 106 |
| Datos..... | 107-110 |
| Intendente..... | 110-112 |
| Concejo Deliberante..... | 112,114 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones del Intendente..... | 114-116 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones del Concejo Deliberante..... | 117-119 |
| Toma de Decisiones..... | 120-122 |

VILLA MARÍA 123-139

| | |
|---|---------|
| Obras Urbanas..... | 124 |
| Mapa Urbano..... | 125 |
| Datos..... | 126,127 |
| Intendenta..... | 127-130 |
| Concejo Deliberante..... | 130,131 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones de la Intendenta..... | 132-134 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones del Concejo Deliberante..... | 134-136 |
| Prensa Local..... | 137 |
| Toma de Decisiones..... | 138,139 |

RÍO CUARTO

140-159

| | |
|--|---------|
| Vista del centro..... | 141 |
| Mapa Urbano..... | 142 |
| Datos..... | 143-145 |
| Intendente..... | 145-147 |
| Concejo Deliberante..... | 148,149 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones del Intendente..... | 149-153 |
| Perspectiva Ciudadana de la Toma de decisiones del Concejo Deliberante..... | 153-157 |
| Prensa Local..... | 157 |
| Toma de Decisiones..... | 158,159 |

PARTE CUATRO, RESULTADOS

160-194

| | |
|--------------|-----|
| Resumen..... | 161 |
|--------------|-----|

Procesos Decisorios en Gobiernos Locales.....

162-164

Actores Visibles.....

165-173

| | |
|---------------|---------|
| Visibles..... | 165-170 |
|---------------|---------|

| | |
|------------------------------------|---------|
| Visibles, nuestra descripción..... | 171-173 |
|------------------------------------|---------|

Actores Invisibles.....

174-188

| | |
|-----------------|---------|
| Invisibles..... | 174-185 |
|-----------------|---------|

| | |
|--------------------------------------|---------|
| Invisibles, nuestra descripción..... | 186,187 |
|--------------------------------------|---------|

Prensa Escrita.....

188-194

| | |
|----------------------|---------|
| Prensa Nacional..... | 188,189 |
|----------------------|---------|

| | |
|------------------------|---------|
| Prensa Provincial..... | 190,191 |
|------------------------|---------|

| | |
|---------------------------------|---------|
| Prensa Local de Río Cuarto..... | 191,192 |
|---------------------------------|---------|

| | |
|----------------------------------|---------|
| Prensa Local de Villa María..... | 193,194 |
|----------------------------------|---------|

CONCLUSIONES

195-232

| | |
|--------------|-----|
| Resumen..... | 196 |
|--------------|-----|

Toma de Decisiones en Gobiernos Locales.....

197-199

| | |
|-------------------------------------|---------|
| Actores Visibles | 200-204 |
| Mediaciones | 205,206 |
| Actores Invisibles | 207-216 |
| Escenario Decisorio | 217 |
| Consecuencias Teóricas | 218-228 |
| Perspectivas | 229-231 |
| | |
| Apéndice Metodológico | 232-262 |
| Referencias y Notas | 263-273 |
| Bibliografía | 274-287 |



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Resumen

En la presente Tesis Doctoral de ciencia política abordamos el proceso de toma de decisiones gubernamental y local mediante el estudio de cuatro gobiernos locales- casos en la Provincia de Córdoba, Argentina, entre el año 2003 y el 2008.

Asumimos que la actividad política gubernamental opera mediante *procesos de toma de decisiones* ejecutivos y legislativos; los que son determinantes en la configuración de la vida de los pobladores en nombre de los cuales los gobiernos deciden.

Ponemos el foco en la necesidad de *legitimidad* que demandan y generan los procesos decisorios gubernamentales; partiendo del reconocimiento de que ***la legitimidad tiene adecuadas condiciones de posibilidad en el nivel local de gobierno, principalmente por la alta visibilidad y la cercanía espacial entre gobernantes y gobernados.***

Enmarcamos a la toma de decisiones en ***la complejidad planetaria creciente y en la necesaria interacción local-global.***

Consideramos, asimismo, ***la necesidad de proyectos políticos locales que articulen estratégicamente lo local con lo global, anclando y respetando la particularidad de las identidades locales.***

Intentamos dar respuesta al siguiente *interrogante central*:

¿Cuáles y cómo son los actores, intenciones, objetivos, legitimidad, visiones, factores, singularidades, tensiones y procedimientos propios de procesos decisorios de gobiernos locales?

En el desarrollo del proceso de construcción de la Tesis estudiamos a *estados locales* mediante la *consulta directa a los ciudadanos* acerca de los gobiernos de sus estados y mediante la *consulta a actores políticos visibles* y la *observación de gobiernos locales-casos* desde un modelo de análisis que define la necesaria centralidad de tres actores y escenarios.

Uno, el de *actores visibles*, el de quienes ejercen poder y autoridad gubernamental, los decisores, los *actores políticos formales* ejecutivos y legislativos.

Otro, el de *actores invisibles*, el de los pobladores, el de hombres y mujeres comunes; el de quienes son condicionados por las decisiones gubernamentales, el escenario de los *ciudadanos*.

Estos dos actores centrales son conjugados con un tercer actor, un actor mediador, la *prensa*.

En el documento de Tesis relatamos el proceso desarrollado y concluimos con respuestas a los interrogantes centrales planteados, las que son sustentadas particularmente y ancladas en *descripciones densas de cada uno de los casos*. Asimismo, construimos un conjunto de *consideraciones sobre decisión gubernamental local* con el objetivo de contribuir con el desarrollo teórico de la decisión gubernamental y local, siguiendo una lógica inductiva.

Finalmente, revisamos la relación existente entre la masa teórica recorrida y las constataciones empíricas realizadas, para cerrar con un conjunto de conclusiones finales, definiendo así la correspondencia y/o falsación de los contenidos teóricos en relación con los resultados derivados de los casos estudiados empíricamente.





USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

INTRODUCCIÓN

En la presente Tesis Doctoral de ciencia política nos ocupamos del proceso de toma de decisiones gubernamental y local mediante un estudio de casos en la Provincia de Córdoba, Argentina, durante el período comprendido entre el año 2003 y el 2008.

Desarrollamos el estudio de casos bajo la comprensión de que la política gubernamental nacional, provincial y local opera mediante *decisiones*, las que construyen futuro, requiriendo y construyendo *legitimidad*.

Consideramos que los procesos decisorios gubernamentales y locales transparentan acción política capaz de definir futuro colectivo, y registran la presencia de ***tres actores y escenarios protagónicos. El de actores políticos visibles, los decisores; el de actores políticos invisibles, los ciudadanos, y el de la prensa, actor y escenario de mediación.***

En la observación de estos actores y escenarios advertimos que la actividad decisoria legítima reclama *poder, autoridad, visibilidad y construcción de ciudadanía*.

También entendemos que la definición de futuro, mediante la actividad decisoria, configura un entramado de necesidades, actores, mediaciones, motivaciones, requerimientos y tensiones que determinan un complejo panorama para la observación y la comprensión de la decisión gubernamental.

Con la conciencia de este complejo entramado es que la presente Tesis Doctoral aborda la problemática de la decisión gubernamental poniendo el foco en ***quiénes deciden en el gobierno local, cómo deciden, para qué y cómo los evalúa la ciudadanía.***

Estructuramos un modelo de análisis que reconoce y asume la complejidad global y que, en lo local, tiene como protagonistas a tres actores: visibles, invisibles y prensa. En base a este modelo intentamos dar respuesta a las preguntas de investigación.

Intentamos dar respuesta al *interrogante principal*:

¿Cuáles y cómo son los objetivos, legitimidad, visiones, factores, procedimientos, singularidades y tensiones propias de procesos decisorios en gobiernos locales?

Y a los siguientes *interrogantes específicos*:

¿Cuáles son los núcleos de desarrollo de pensamiento estratégico y proyectos políticos estratégicos en gobiernos locales? ¿Cómo se observan éstos en la toma de decisiones? ¿En qué consisten? ¿Cómo y quiénes los definen?

¿Cómo se articulan los procesos decisorios locales con lo global?

¿Qué grado de legitimidad presentan los gobiernos locales? ¿Existe una relación entre construcción de legitimidad y tamaño del estado?

¿Cuál es el perfil de actores políticos visibles de gobiernos locales?

¿Cuáles son las búsquedas, racionalidades, visiones, preocupaciones y modalidades decisorias propias de actores políticos visibles de gobiernos locales?

¿Cómo valoran actores políticos invisibles a la toma de decisiones gubernamental y local?

¿Qué modelos, procesos, procedimientos, resultados y variables toma en cuenta la ciudadanía al medir la actividad decisoria desarrollada por actores visibles gubernamentales y locales?

¿Qué mediaciones, qué espacio, valoraciones, representaciones y contenidos privilegia la prensa escrita nacional, provincial y local sobre el territorio local y la actividad decisoria gubernamental y local?

Metodológicamente Desarrollamos la *Tesis Doctoral* en un esquema predominantemente cualitativo e interpretativo que se integra con intervenciones propias del enfoque cuantitativo.

El tipo de razonamiento principal que hemos utilizado es el inductivo.

La Tesis Doctoral tiene un esquema metodológico flexible y predominantemente cualitativo e interpretativo, asumiendo que desde la ciencia política se requiere de todas las otras ciencias y que en ella aún no existen sistemas claramente establecidos que determinen bien cómo hacerlo.

La producción de conocimiento fue desarrollada mediante un estudio de cuatro gobiernos locales, cuatro casos asociados territorial y funcionalmente en la Provincia de Córdoba, Argentina, en el período comprendido entre los años 2003 y 2008.

Como en la mayoría de los estudios de casos, nuestras hipótesis de trabajo han sido provistas por estudios de casos anteriores y lo central ha sido el descubrimiento de actores, procesos, conceptos y relaciones existentes más que la verificación de hipótesis predeterminadas.

Los Cuatro Casos del Estudio son Cuatro Gobiernos Locales de la Provincia de Córdoba, asociados geográfica, política, territorial y funcionalmente.

Hemos realizado una *selección intencional de los Casos y, centrada, principalmente, en el tamaño de los asentamientos humanos, bajo la perspectiva*

constitucional cordobesa que organiza a los gobiernos locales como localidades centradas en las poblaciones más que en los territorios geográficos. Gobiernos a los que la Constitución cordobesa les otorga un alto grado de autonomía.

El abordaje teórico del estudio empírico de la toma de decisiones sigue a Raymond Aron en su perspectiva acerca de los hechos-acciones y las intenciones *"El hecho no es sólo el paso de Juan sin Tierra por cierto lugar; es también la intención que él tenía de pasar por ahí"*.

Para conocer visiones e intenciones de los procesos decisorios hemos interrogado a decidores y para conocer centralmente efectividad y legitimidad de las decisiones hemos consultado a ciudadanos.

Hemos organizado el presente INFORME de TESIS en: resumen, introducción, cuatro partes de desarrollo, conclusiones y un apéndice metodológico, una sección de referencias y notas y otra de bibliografía.

La *introducción* contiene los interrogantes principales, el modelo de análisis, la metodología y la estructura de la tesis y las principales estructuras de análisis teórico involucradas con la temática de la toma de decisiones.

La *primera parte, ENFOQUE*, contiene los supuestos teóricos sobre los que se diseña el trabajo de investigación.

Desarrolla la problemática teórica en la que, se supone, sucede la toma de decisiones del gobierno local en Córdoba.

Deja constancia de que se decide gubernamentalmente en la complejidad, con vistas a la construcción política de futuro, que precisa legitimidad, en un territorio dado, para una población dada y desde un gobierno determinado.

En esta parte, asumimos que la gestión política local precisa de un proyecto político que dé dirección y articule lo local con lo global.

Una vez desarrollados los supuestos principales, nos dedicamos a precisar los conceptos centrales involucrados; decisión, legitimidad, ciudadanía, poder, autoridad y visibilidad.

La *segunda parte, TERRITORIO*, desarrolla informaciones referidas al contexto territorial y gobierno de Argentina y de Córdoba.

Utilizamos el término *territorio* en referencia a un espacio geográfico, una cultura, una historia particular, una identidad, una dinámica económica, valores, actores, interacciones cercanas y decisiones particulares, singulares, determinadas y precisas.

En esta parte nos dedicamos a describir y caracterizar a Argentina, a Córdoba y a los cuatro Casos del Estudio.

Territorio, resume la información recolectada durante la etapa de búsqueda de datos y contiene información sobre el territorio argentino y cordobés.

La *tercera parte*, *CASOS*, organiza, sistematiza y da cuenta de información recolectada sobre los cuatro casos del estudio.

Presenta descripciones densas, con datos cualitativos y cuantitativos en cada Caso.

Contiene información ya organizada y analizada de cada uno de los cuatro Casos y desde cada uno de los ámbitos del estudio: decisores, ciudadanos y prensa.

La *cuarta parte*, *RESULTADOS*, contiene información resultante del análisis y sistematización de datos derivados del trabajo documental y de investigación directa.

Los resultados han sido estructurados en un área general más tres ámbitos: actores visibles, actores invisibles y prensa.

Sobre los actores visibles, damos cuenta de sus propios puntos de vista y de los resultados derivados del análisis de datos sobre ellos. Los resultados incluyen descripción y caracterización de estos actores.

Sobre los actores invisibles, dejamos constancia de valoraciones que ellos hacen de la gestión gubernamental, algunas de sus visiones se presentan en forma de gráficos. También sobre ellos hemos elaborado una descripción y caracterización. Sobre la prensa, dejamos constancia de hallazgos en el ámbito nacional, provincial y local.

Las *CONCLUSIONES* contienen consideraciones y contrastaciones, unas referidas a lo general y otras referidas a cada uno de los tres actores del modelo.

En esta parte damos a conocer conclusiones derivadas de comparar supuestos teóricos con hallazgos empíricos, definiendo confirmaciones y falsaciones.

Más adelante, describimos un escenario decisorio compuesto por ámbitos diferenciados; el ámbito sistémico, el gubernamental y el político.

Para finalizar, enunciaremos algunas perspectivas para la investigación política y para la acción institucional.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

PARTE UNO, ENFOQUE



"Se puede interpretar el ideal del gobierno local como un ideal inspirado en el principio de que el poder es más visible en cuanto es más cercano...la visibilidad no depende únicamente de la presentación en público del que está investido de poder, sino también de la cercanía espacial entre el gobernante y el gobernado.

...la visibilidad de los administradores y sus decisiones es mayor... mayor posibilidad que se le ofrece al ciudadano de extender su mirada a los asuntos que le conciernen, y de dejar el mínimo espacio al poder no visible...oculto."

Norberto Bobbio

Resumen

La presente es la parte *UNO* del informe de nuestra *TESIS DOCTORAL*.

Cuando utilizamos la palabra *ENFOQUE*, lo hacemos; siguiendo a la Real Academia Española; en el sentido de la dirección de la atención y el interés hacia un asunto o problema desde unos supuestos previos para tratar de darle una resolución acertada.

En la construcción del enfoque, como visión teórica, nos centramos en una perspectiva estratégica de gobierno local, con gran protagonismo y equipamiento necesario de los decidores para construir un proyecto político local de mediano y largo plazo, poroso con el entorno, respetuoso y posibilitador de anclaje de identidad en el medio de la complejidad creciente.

Asumimos la necesidad de una relación global-local que dé aprovechamiento de las posibilidades de construcción de consenso y legitimidad que se presentan en lo local, principalmente por la alta cercanía espacial y gran visibilidad.

Asumimos la vigencia de altos niveles de consenso y legitimidad en gobiernos locales mientras comprendemos que son condiciones necesarias para la adecuada y estratégica construcción racional de futuro.

Construimos un modelo de aproximación teórica considerando la complejidad como entorno y un escenario local con interacción interna de tres actores centrales: decidores, ciudadanos y prensa.

En el enfoque tomamos conceptos y estructuras de análisis del desarrollo local, de la teoría de las decisiones colectivas, elección racional, clásica y de sistemas.

Partiendo de afirmaciones, a manera de supuestos teóricos iniciales, pasamos a desarrollar con mayor profundidad: decisión, legitimidad, ciudadanía y poder, autoridad y visibilidad.

Para finalizar, dejamos constancia del modelo construido y de los conceptos y fuentes propios del desarrollo local.

Supuestos

Mediante el desarrollo de la presente Tesis Doctoral trataremos de probar las afirmaciones teóricas que siguen.

La actividad política del estado local es una lucha particular que presenta una relación porosa con el contexto y se desarrolla siempre en interacción con el entorno.

En el mundo actual, un mundo interdependiente y complejo, con alta concentración de poder y autoridad; con flujos difusos, interconectados y uniformizados; los estados locales tienen la condición de posibilidad de ser anclaje de identidad.

En la presente complejidad e interdependencia planetaria, los gobiernos locales tienen gran protagonismo.

Presentan alta conciencia de la complejidad global por lo que se articulan, desde su identidad y respetuosamente, con lo global.

Presentan posibilidades de definiciones estratégicas mediante proyectos políticos locales que; respetando sus particularidades; los articulen con la dinámica global.

Buscan la inclusión y la ampliación del espacio público como espacio de ciudadanía y son constructores de un importante grado de legitimidad.

Presentan buenas condiciones de posibilidad de construcción de legitimidad principalmente porque en ellos hay gran cercanía espacial y alta visibilidad.

Cuentan con actores políticos equipados para construir futuro colectivo, los que vienen trabajando en la definición de proyectos políticos estratégicos.

Los gobiernos locales intentan decidir articulados con lo global mediante el establecimiento de una relación porosa con su entorno, con una visión estratégica del territorio y buscando la construcción de un determinado y preciso lugar en el mundo.

Los decidores políticos locales tienen la posibilidad de diseñar y configurar; mediante su actividad decisoria; territorios políticos, económicos, humanos y culturales estratégicos.

Los territorios locales, como *espacios con capacidad de definiciones estratégicas*, son lugares propicios para la esperanza, para la realización de sueños colectivos, son lugares concretos y cohesionados, en un mundo que simultáneamente se fragmenta y uniformiza, se interconecta y cambia vertiginosamente.

Los estados locales son espacios de esperanza, porque en ellos se deciden más políticas a favor de la inclusión, de la ciudadanía, del *espacio público*; como espacio de la persona, como espacio de ejercicio de la ciudadanía.

Los estados locales presentan una lucha particular, que se desarrolla mediante decisiones del gobierno del estado y se corporiza en personas concretas y equipadas, que ejercen *poder y autoridad*, los decidores.

De los perfiles de esas personas concretas, actores decidores en el gobierno, de su poder y autoridad, depende la construcción de legitimidad.

Asimismo, la *legitimidad* de la actividad política gubernamental depende, también, de la calidad de las decisiones del gobierno y del grado y la intensidad de la interacción existente entre *decidores y ciudadanos*.

El ejercicio de *poder* tiene como núcleo a la producción de consecuencias mientras que el ejercicio de *autoridad* depende de razones, propósitos e intenciones manifiestas y visibles. Ambos tienen su núcleo fuerte, y causal, en el escenario del gobierno, en los decidores.

Es en la *actividad de la política* donde se ponen en evidencia consecuencias e intenciones propias de los gobernantes, de su ejercicio de poder y autoridad. Y es en el gobierno de un estado donde se realiza el ejercicio de poder y autoridad mediante procesos de *toma de decisiones gubernamentales*.

Como la *actividad decisoria gubernamental es una actividad política*; en manos del gobierno de un estado con cierto grado de poder y autoridad; sus resoluciones son de carácter vinculante para la población en nombre de la cual se decide. Este *carácter vinculante* une *decisión política* con calidad de *ciudadanía*.

Las decisiones gubernamentales son procesos complejos que encierran arbitrariedad e indeterminación estructural. *La delimitación de esa arbitrariedad estructural es tarea de quienes toman decisiones*.

Esta delimitación es valorada colectivamente por la ciudadanía, determinando así, en gran medida, el grado de legitimidad.

Los estados locales presentan *alta visibilidad*.

La transparencia es propia de la democracia y la presencia de *alta visibilidad* es propia de la *democracia de estados locales*.

En estados locales se observa *una democracia de gran proximidad espacial* que presenta; especialmente en estados pequeños; un alto grado de cohesión y de acuerdos entre decidores y ciudadanos.

En pequeños estados locales, la *proximidad espacial* entre actores presenta alta *visibilidad*. La alta visibilidad de los actores políticos y sus actos posibilita mejores condiciones de posibilidad para la construcción de consenso y legitimidad.

En las democracias de gran proximidad espacial tienen alta relevancia tanto quienes deciden como los destinatarios de esas decisiones, los ciudadanos. El estudio de la conjunción de ambas visiones provee conocimiento de la naturaleza de las decisiones y del grado de legitimidad, posibilitando así la construcción de un mapa del rumbo y de la calidad democrática de ese estado.

Este escenario de *decisiones políticas espacialmente cercanas y visibles* es protagonizado por dos tipos de actores centrales; unos, llamados *decidores*, considerados *actores visibles*; otros, *ciudadanos*, considerados *actores invisibles*. Entre visibles e invisibles está la *prensa escrita*; nacional, provincial y local; es nuestro tercer actor, actor *mediador*.

Los decidores, llamados *actores visibles*, son personas visionarias, con un importante número de características comunes a la población total, sólo que poseen responsabilidades especiales.

De la calidad de esas personas y de sus decisiones y de la profundidad de la relación establecida con los ciudadanos, llamados *actores invisibles*, depende la construcción estratégica de futuro colectivo.

Y la construcción de futuro colectivo precisa consenso y legitimidad, condiciones observables en los estados locales pequeños.

La construcción de futuro en tiempos de interconexión creciente requiere del diseño de estrategias políticas locales, claras y articuladas con la dinámica global.

Conceptos

Contexto complejo

Sistema/entorno- global/local

Estado-estado local

Proyecto político local

Decisiones

Cercanía espacial

Visibilidad

Legitimidad

Ciudadanía
Poder

Actores

Visibles, decidores gubernamentales

Invisibles, ciudadanos del estado local

Mediador, prensa



Decisión

Rafael Agapito (1) afirma "lo que está en el principio del Estado, y lo que le sirve de fundamento, es simplemente una decisión".

Graham Allison (2) observa "la toma de decisiones políticas es un proceso hecho de conflictos y consensos".

La Real Academia Española (3) asume a la decisión como determinación, como resolución que se toma. Deja constancia de dos palabras de la familia de decisión, una es decisivo/a, que decide y resuelve, que contiene consecuencias importantes. Otra es decisorio/a, que tiene virtud para decidir.

Decidor/a y decisor/a no figuran en dicho diccionario. Sin embargo, en la presente tesis las utilizamos para llamar al sujeto individual o colectivo que tiene el poder y la posibilidad de tomar resoluciones o determinaciones. Una palabra tendría su raíz en el verbo y la otra en el sustantivo, una en decidir y la otra en decisión.

Para Corominas y Pascual (4), etimológicamente decisión tiene su origen en decidir, que proviene del latín *decidere*, que significa decidir, cortar, resolver. Deriva de *caedere* que significa "cortar".

Como asumimos que toda decisión es el resultado de un proceso, nos importa también definir proceso.

La palabra proceso deriva de *procedere*, que significa "adelantar, ir adelante".

Así, al hablar de proceso de toma de decisiones estaríamos hablando de "resolución, acción de adelantarse".

Entonces, nos es posible afirmar que **decidir es optar, es resolver para adelantarse.**

Cuando hacemos referencia a la decisión gubernamental ponemos el foco en el proceso de toma de decisiones del gobierno de un estado, en la acción de resolución que implica ir adelante, adelantarse. Hablamos entonces de decisión política.

Este optar para adelantarse es una forma primera y principal de construcción de futuro. Porque cuando hablamos de decisión hacemos referencia a un proceso que se origina en el pasado, se concreta en el presente y se proyecta hacia el futuro mediante sus consecuencias.

Aunque la definición y ejecución de una decisión sea en el tiempo presente, aunque ésta se manifieste o aparezca repentinamente, siempre habrá sido incubada durante un tiempo pasado y movilizada por unas experiencias y resultados que la anteceden temporalmente.

La decisión se proyecta al futuro, se manifiesta y concreta en tiempo presente y se sustenta, se genera y se origina siempre en el pasado.

Por esto, la completa evaluación de la decisión involucra el tiempo pasado, presente y futuro.

La decisión crea, resignifica, reorienta, posibilita o imposibilita y sus consecuencias construyen futuro.

La decisión gubernamental es considerada decisión política por la producción de efectos y consecuencias colectivas que genera.

La construcción de futuro está referida al colectivo poblacional.

Las decisiones políticas no se restringen sólo a la esfera gubernamental pero nos parece adecuado precisar que *lo gubernamental siempre es político*.

Entonces, si toda decisión gubernamental es política, es posible afirmar que la decisión gubernamental es determinante en la construcción de futuro colectivo.

Si lo gubernamental siempre es político y si ***la política puede ser concebida como una actividad decisoria cuyas resoluciones son de carácter vinculante para la población en nombre de la cual se decide***, entonces, estudiar la *gestión de la decisión* resulta importante.

Pese a ello, la gestión de la decisión política no ha sido estudiada desde la ciencia política.

El estudio de qué, quiénes, para qué, para quiénes y cómo deciden los gobernantes resulta relevante para conocer la gestión gubernamental local, y, especialmente la gestión gubernamental legítima.

Sobre gestión gubernamental legítima parece importante decir que es en la visión ciudadana de la decisión gubernamental donde se pone en evidencia la legitimidad de un gobierno, la legitimidad de sus decisiones.

Las decisiones políticas y gubernamentales son tomadas por representantes de una colectividad y su resultado es vinculante para todos los ciudadanos, los representados.

La toma de decisiones gubernamental y local es constructora de futuro.

Las decisiones políticas involucran la vida futura de las personas en nombre de las cuales se decide y su legitimidad depende del apoyo de éstas.

David Harvey (5) considera que cuando se toma una decisión se eliminan otras posibilidades. porque las decisiones comportan sus propias determinaciones, sus propios cierres, su propia carga autoritaria.

En cierto sentido, esta carga autoritaria de la que habla Harvey se percibiría mediante la observación y el análisis de la perspectiva ideológica y el tipo de objetivo que se persigue con determinada decisión.

Pero esta observación es compleja porque la diferencia entre un decidor y otro parece ser la misma diferencia que existe entre una persona y otra.

Las decisiones políticas siempre se toman desde la perspectiva de quién decide, por eso es importante conocer el perfil del decidor.

El decidor es clave. Él debe decidir según su propia visión y siguiendo los anhelos de sus representados.

El decidor es el actor tenedor de poder decisorio y los destinatarios de las decisiones son los ciudadanos. Es importante conocer la visión y la lectura de ambos.

En el estudio de la decisión gubernamental parece importante poner el foco en decidores, ciudadanos e instituciones de mediación.

Sobre mediación, vale considerar que cuando las mediaciones entre ciudadanos y decidores están principalmente en manos del sistema de partidos políticos, son éstos los mediadores principales. En casos en donde los sistemas de partidos están en crisis y/o han perdido credibilidad, otras instituciones asumirán esa tarea, en estos casos una institución mediadora relevante es la prensa.

Pero en todos los casos es el decidor gubernamental quien debe decidir qué cambiar para beneficiar a la población en nombre de la cual decide.

Desde la política, decir qué cambiar, cuándo cambiar, dónde y con qué herramientas es la preocupación de cualquier interesado en un cambio político. Decidir desde lo gubernamental es afrontar estas preocupaciones.

El ámbito gubernamental local aparece como el ámbito más preciso, concreto y verificable de todos los niveles gubernamentales. También aparece como un ámbito con capacidad de decisión estratégica.

En los niveles nacional y provincial de gobierno aparecen importantes condicionamientos globales. Las decisiones gubernamentales parecen tener condiciones de posibilidad para ser más libres en el nivel local del gobierno que en el nacional o provincial.

En el nivel local, la extrema cercanía espacial entre representantes y representados parece mostrar y permitir mirar más concretamente las capacidades y discapacidades.

Capacidades y discapacidades específicas, únicas e irrepetibles. Como Arocena (6), considera a *lo local*, como realidad única e irrepetible, como especificidad pura que no admite racionalidad pura y que da espacio a la constitución particular de actores locales.

Sin desconocer limitaciones múltiples; admitimos que lo local presenta importante cantidad de oportunidades al alcance de los decidores, concebidos como actores locales capaces.

Los actores locales pueden ser observados como motor y expresión del desarrollo.

El decidor/a tiene una especial importancia dentro del estudio de la toma de decisiones gubernamentales porque las decisiones surgen centralmente de sus proyectos, visiones, preocupaciones, conciencias, posibilidades y deseos.

Los gobernantes-decidores/as tienen alta relevancia porque representan al colectivo poblacional del estado en nombre del cual deciden.

A pesar de que siempre se desea que quienes toman decisiones en nombre de las mayorías sean "visionarios" en el sentido de Unger (7), sean quienes no estén ligados a los límites de la tradición, generalmente en la realidad no se encuentran tales visionarios.

Los actores decidores son a menudo personas comunes, ligadas a los límites de la tradición, sólo que con funciones y responsabilidades especiales.

Si quienes tienen la posibilidad de ejercer poder y autoridad, de tomar decisiones en nombre de la población de un estado, pueden ser considerados como *gente común*, esta categorización podría ser muy ambigua y general. Para Wallerstein "gente común" (8) integra una categoría muy heterogénea, es posible que los decidores también.

Los decidores deben tomar decisiones obedeciendo a un proyecto de consenso y sus decisiones deben ser generadoras de legitimidad.

Consenso y legitimidad aparecen como variables primarias y centrales de la *construcción local de futuro* colectivo para la que deciden los decidores.

Es en la *toma de decisiones políticas locales* cuando parece comenzar a construirse la legitimidad democrática y cuando puede advertirse la presencia o la ausencia de una *estrategia política local* y de un *proyecto político local*.

El proyecto político local es el proyecto racional, es la proyección del estado hacia el futuro.

Mientras que la realidad política parece componerse de sucesos racionales y sucesos aleatorios, ***el proyecto político local es la proyección racional del sueño relativo al tipo y calidad de estado que se desea construir.***

La realidad muestra que lo racional/intencional interactúa con lo aleatorio. Consideramos importante el estudio de las decisiones políticas concientes y racionales porque lo aleatorio siempre es difícilmente abordable o inabordable.

Cuando recorremos la historia Argentina parece hacerse evidente que las crisis políticas, sociales y económicas de la población, el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y locales de la democracia argentina transparentan hechos aleatorios, pero especialmente transparentan las limitaciones del Estado y de la sociedad para definir proyectos racionales claros.

Las crisis generalmente acusan la ausencia de *estrategias políticas en el ámbito nacional, regional y local.*

En tiempos de globalización creciente, en lo local se observa una incipiente realización de la afirmación de White (9) "ser específicamente nosotros mismos en un mundo de otros".

Las crisis suelen transparentar ese *no ser nosotros mismos*. Las crisis vienen transparentando algunas *posibilidades locales inexploradas, no construidas ni desarrolladas.*

Pese a todo lo no construido, es posible decir que ***es en el ámbito decisorio local donde se hace posible el anclaje de innovación y de identidad.***

Es el *ámbito gubernamental local* el que parece presentar algunas condiciones favorables -respecto de los gobiernos nacionales y provinciales- para la democracia participativa; condiciones favorables para decidir, construir consenso y legitimidad, prevenir, prever y dar respuestas a crisis sociales, políticas y económicas.

Estas condiciones favorables generalmente no son totalmente aprovechadas localmente. Localmente suelen observarse algunas decisiones políticas uniformizadas, "desterritorializadas" (10), centralizadas y tomadas sin orientaciones estratégicas locales.

Porque se concibe al *gobierno local con capacidad de decisión estratégica* es que interesa conocer las decisiones políticas locales, sus objetivos, las racionalidades que las sustentan, el estilo de los procesos decisorios, los actores-decidores, la evaluación ciudadana y la participación ciudadana, porque son todos ámbitos claves en la construcción de legitimidad democrática local.

La democracia es participación ampliada y la decisión gubernamental local debe ser una construcción colectiva, abierta, que no opere en una relación cerrada. Porque hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que la relación entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que *el estado está al servicio de los ciudadanos* y no los ciudadanos al servicio del estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa. El poder es del pueblo y es legítimo sólo cuando su investidura es construida en interacción.

Siguiendo a Sartori, la democracia es un sistema gobernante en ocasiones electorales, pero las elecciones son eventos discontinuos y establecen quién gobernará pero no señalan el contenido que tendrá el gobierno.

Lo que señalaría el verdadero núcleo conductor del gobierno es el contenido del conjunto de actividades decisorias de la gestión gubernamental.

Para Dicey (11), *el verdadero fundamento de todo gobierno es la opinión de los gobernados*. Porque ese no es un evento ocasional, es un proceso continuo y permanente, del que depende la *construcción del consenso para construir futuro*. Asimismo, la opinión de la ciudadanía suele ser clara pero siempre es compleja, influye y es también influida.

En este ejercicio de influencia producida y recibida es donde aparecen los medios de comunicación social como principales mediadores en la construcción de conflicto y en la construcción de consenso.

El concepto que Sartori le asigna al *consenso* es controvertido y significa etimológicamente *sentir conjunto, sentir compartido*, ligante.

El consenso parece presentarse en niveles. Los niveles de consenso en democracia involucran los niveles de aceptación de los valores más altos, la aceptación de las reglas del juego y la aceptación de los gobiernos.

En la actividad decisoria del sistema democrático debe imperar la *regla de la mayoría*, la *participación ciudadana* y la *propensión hacia el bienestar general*, el *bienestar de todos*, el *bienestar de la mayoría*.

La toma de decisiones gubernamental y local en la democracia de la proximidad espacial presentaría mayores condiciones de posibilidad de construcción de consenso y legitimidad que la de los gobiernos provinciales y nacionales.

Las decisiones de los gobiernos locales más pequeños presentarían mejores condiciones de posibilidad de construcción de legitimidad que las de las poblaciones de mayor tamaño.

Los gobiernos locales tienen la posibilidad de construir localmente futuro en condiciones de mayor participación, visibilidad y libertad que los gobiernos provinciales y nacionales.

En esta posibilidad es en la que anida centralmente el interés por el estudio de la decisión gubernamental local en estados locales de diferentes tamaños.

En la producción teórica sobre la *decisión gubernamental* se encuentran desarrollos relevantes.

En nuestro criterio, merecen ser relevados los desarrollos teóricos de tres teorías, *la teoría de las decisiones colectivas, la teoría de la elección racional y la teoría de sistemas.*

Toda esta producción teórica provee estructuras de análisis que hemos considerado útiles.



La ***teoría de las decisiones colectivas*** ubica su foco en el procedimiento decisorio.

Siguiendo a D'Alimonte (12), se afirma que el aporte de la teoría de las decisiones colectivas se sitúa en el método con el que se propone renovar el estudio de problemáticas antiguas que se refieren a las condiciones de funcionalidad y de estabilidad de las formas de gobierno democráticas.

La teoría de las decisiones colectivas presenta una estructura lógico-deductiva.

Su punto de partida radica en axiomas sobre la conducta humana en la elección individual. Define teoremas que dan cuenta del problema de la agregación de las preferencias individuales en una elección colectiva. Conductas y *procederes* individuales que agregados conformarán una decisión colectiva.

La propia noción de decisiones colectivas nace de la distinción entre decisiones colectivizadas y decisiones individuales.

Las decisiones colectivizadas son aquellas que se sustraen de la competencia de cada individuo en cuanto tal. Una persona decide por todos. Si su decisión resulta vinculante respecto a toda la colectividad a la que está dirigida, es una decisión colectivizada.

Las decisiones políticas de los intendentes de los municipios de Córdoba, Argentina, son decisiones vinculantes para el conglomerado poblacional para el que gobiernan, por tanto, son decisiones colectivizadas.

Se definen como decisiones colectivas a aquellas decisiones colectivizadas en las que el sujeto decisorio no es un individuo sino un colectivo o un grupo. ***Las decisiones de grupo o de cuerpos colectivos son propias de los legislativos de los gobiernos locales.***

Vale explicar, siguiendo a D'Alimonte lo que ha dado en llamarse la regla de mayoría y el teorema de la imposibilidad general.

Cuando el poder decisorio se otorga a un grupo y no a un individuo, se hace necesario establecer qué regla debe utilizarse para agregar las preferencias; opiniones o intereses; de los individuos en una elección colectiva.

Arrow parte del supuesto de que cualquier regla decisoria utilizada para tomar decisiones colectivas debe satisfacer determinadas condiciones de bienestar social.

La única regla que satisface dichas condiciones y al mismo tiempo produce resultados estables y no contradictorios es la regla de la mayoría simple, cuando hay una alternativa.

Sin embargo, el funcionamiento de esta regla en los gobiernos locales es satisfactoria sí y sólo sí las constituciones provinciales no otorguen mayoría política al ejecutivo, fijando mayoría en nombre de la gobernabilidad, controlando el número de Legisladores que acompañarán al intendente en la gestión gubernamental. El otorgamiento de la mayoría política al ejecutivo acontece completamente en Córdoba.

Por tanto, la regla de mayoría simple en los gobiernos locales de Córdoba no opera como construcción sino que opera como imposición constitucional para garantizar localmente la gobernabilidad.

En el caso de que haya más de dos caminos para escoger, la regla puede satisfacer las condiciones de Arrow, pero no permite determinar siempre de manera unívoca cuál es la voluntad del grupo.

Las preferencias individuales podrían ser, en efecto, tan diversas entre sí que no podrían integrarse, dando lugar así a un fenómeno que la literatura especializada define como de mayorías cíclicas o no llegar a ninguna mayoría. Éste es el sentido en el que se plantea el *teorema de la imposibilidad general* de Arrow.

Teorema que no se evidencia en la toma de decisiones de los legislativos locales de Córdoba. Más bien en Córdoba se estaría frente al *"teorema de la imposibilidad general de libertad de los legisladores"* respecto de la figura de los intendentes.

En nombre de la gobernabilidad, los legisladores locales presentan una suerte de sujetabilidad a la figura de los intendentes como figuras concentradoras de poder.

Acerca de las decisiones colectivas, se ha investigado en qué condiciones funciona la regla de la mayoría, cómo funciona y con qué resultados en la distribución de los beneficios o de los costos del proceso decisorio.

Se observa que funciona sin duda alguna cuando dentro del grupo decisorio la mitad más uno de los miembros tenga la misma preferencia sobre la alternativa a elegir como decisión vinculante para todo el grupo. En tal caso se tiene una mayoría hegemónica o predominante. Sin embargo, la existencia de una situación decisoria de este tipo tiene implicaciones negativas en el plano de la equidad de los resultados del proceso decisorio. Ésta comporta la prevalencia dentro del grupo decisorio de una parte sobre la otra, o más exactamente de una mayoría sobre una o varias minorías. El riesgo está en que la mayoría puede dominar el juego a costa de la minoría.

En los legislativos locales de municipios de Córdoba siempre está presente la situación concentradora de poder, la mayoría domina el juego a costa de la minoría.

Ya no sujetos al territorio de Córdoba, sino en todos los casos y con el paso del tiempo la regla mayoritaria pierde legitimidad.

La regla de la mayoría puede funcionar también aunque no exista una mayoría hegemónica, a condición de que, en ausencia de una mayoría tal, las preferencias y los intereses de los miembros del grupo sean suficientemente homogéneos. Entonces el resultado no sólo es estable, sino en cierto sentido más equitativo, en cuanto la decisión colectiva tiende a reflejar la medida de las preferencias del conjunto de los decidores. Esto sólo sería posible en Córdoba si se transformara la Constitución vigente.

La regla de la mayoría no es el único instrumento de formación de decisiones colectivas.

A pesar de todo, puede funcionar beneficiando exclusivamente a una parte en detrimento de la otra o de las otras. Para evitar este riesgo se prefiere recurrir a determinadas condiciones de mayorías calificadas o de reglas que den mayores garantías sustanciales a las minorías. Entre ellas cabe mencionar la regla de la unanimidad y el sistema proporcional.

El elemento característico de la regla de la unanimidad se da en el hecho de que atribuye a todos los miembros del grupo un peso decisorio. Ningún voto es inútil o nulo. Todo voto cuenta por cuanto es posible decidir colectivamente sólo con el consenso de todos. En la práctica todo miembro del grupo dispone de un poder de veto que le permite bloquear cualquier decisión contraria a sus intereses, o al menos le permite obtener una compensación adecuada por decisiones que lo perjudican o decisiones en que no sale beneficiado en modo alguno. Así se explica el uso de esta regla en aquellos contextos en que los intereses en juego de los participantes son de tal importancia y potencialmente tan divergentes que se deben proteger a cualquier costo, incluso a costa de la parálisis del proceso decisorio.

No por casualidad la unanimidad es la regla decisoria adoptada en el nivel de organismos colectivos con un carácter supranacional. Pero, precisamente por estos motivos, el uso de esta regla es muy limitado, aunque en el nivel teórico tiene grandes defensores especialmente entre los politólogos y los economistas, por el hecho de que asegura siempre el logro de soluciones colectivas que satisfacen el criterio de Pareto, según el cual todos salen ganando algo de su funcionamiento y nadie tiene que soportar costos imprevistos.

La regla de unanimidad sólo rige en gobiernos locales cuando todo el universo legislativo está de acuerdo.

La regla proporcional se parece en ciertos aspectos a la regla de la unanimidad. Pero a diferencia de ella, casi nunca tiene aplicación en el nivel de pequeños grupos, sino que se usa principalmente cuando en el cuerpo decisorio existen grupos que representan colectividades de grandes dimensiones. Su funcionamiento es: cada individuo o subgrupo de individuos tiene el derecho de influir en las decisiones a tomar en medida proporcional a la importancia de los intereses que representa o a su consistencia numérica.

Con esta regla también se asigna en la práctica un poder de veto a cada componente del grupo, como en el caso de la regla de unanimidad. Se restringe así el universo de las soluciones posibles del proceso decisorio y se amplía al mismo tiempo la gama de las preferencias e intereses a tener en consideración.

La regla proporcional funciona bien como regla para la distribución de cargos o para la elección de componentes de organismos representativos más que como regla para la formación de políticas o decisiones colectivas. Es mucho más fácil

decidir los cargos y asignarlos en base proporcional que dividir y desagregar las políticas públicas de modo que satisfagan los intereses en juego en medida proporcional a su peso.

Cuando se habla de decisiones desde los gobiernos locales de Córdoba difícilmente se evidencie la utilización de la regla proporcional.

En gobiernos locales existen decisiones colectivizadas y decisiones colectivas, las reglas dadas por esta teoría se aplican a las decisiones colectivas, que se desarrollan precisamente desde el poder legislativo local. Allí opera la regla de la mayoría.

En el poder ejecutivo local operan con más fuerza las decisiones colectivizadas, unipersonales, las que tienen aún más riesgo y transparentan todas las dificultades propias del terreno de la representación y la legitimidad. Este es el escenario de trabajo de la presente Tesis Doctoral.

La ***teoría de la elección racional*** ubica su foco en la racionalidad instrumental de los decidores, en la satisfacción egoísta de intereses y preferencias de los decidores.

Siguiendo a Marí-Klose ⁽¹³⁾, el interés individual gobierna el universo moral, afirmación de Helvetius en el Siglo XVII, que la teoría de la elección racional toma para sí.

La teoría de la elección racional ubica en el centro de la racionalidad al principio de la optimización, asumiendo que el individuo siempre procura una elección óptima entre preferencias y oportunidades.

Considera que el adecuado funcionamiento de la democracia depende centralmente de la adopción de decisiones adecuadas en contextos políticos.

Una novedad de la teoría de la elección racional, relevada por Marí-Klose, es que toma en cuenta simultáneamente aspectos individuales y entorno. Aspectos -tales como preferencias, deseos, creencias, información, capacidad de cálculo- y propiedades estructurales del entorno -incentivos, oportunidades y constreñimientos- analizando la relación entre lo individual y el entorno.

En esta relación central tratada por la presente teoría, que se basa en la interacción individuo-entorno, siempre priman la optimización y la maximización de beneficios individuales.

La tesis principal de Olson radica en que los individuos racionales sólo incurren en los costos que implica actuar en beneficio de todos cuando se sienten estimulados por incentivos selectivos, incentivos de los que sólo se pueden beneficiar quienes contribuyen a la acción selectiva.

Para la teoría de la elección racional el altruismo no puede ser explicado como tal. Existe una imposibilidad de que la acción individual registre conductas altruistas.